

Verfassungs-Barbarei in Budapest

Maximilian Steinbeis

2011-01-20T17:36:47



Dass die Ungarn gerade im Begriff sind, in ihrem Land die Pressefreiheit abzuschaffen, ist bekannt.

Weniger bekannt ist, was sonst noch so passiert im Verfassungsrecht der Magyaren. Da bleibt nämlich gerade kein Stein auf dem anderen. Buchstäblich. Und das ist nicht allein das Problem der Ungarn, sondern verheißt für alle Europäer nichts Gutes.

Darüber hat mich gestern eine höchst verdienstvolle [Veranstaltung](#) an der Berliner Humboldt-Uni aufgeklärt.

Christian Boulanger vom Law & Society Institute hatte zwei ungarische Rechtswissenschaftler eingeladen: Kriszta Kovács, Beraterin des Präsidenten des ungarischen Verfassungsgerichtshofs, und Gábor Attila Tóth von der Universität Debrecen, früher ebenfalls am Verfassungsgerichtshof als Berater tätig.

So viel vorweg: Gestern ist mein Optimismus, dass die EU aus ihrer gegenwärtigen Orientierungskrise heil herauskommt, um ein ganzes Stück gesunken.

Alte Verfassung mit neuem Inhalt

Um zu verstehen, was gegenwärtig in Ungarn los ist, muss man 20 Jahre zurückblicken: 1989 war Ungarn das erste Land in Europa, das den Kommunismus abschüttelte, und zwar auf friedliche Weise: Liberale und reformkommunistische Kräfte setzten sich zusammen und fanden eine gemeinsame Lösung für den Übergang zu einer Verfassungsordnung, die zunächst wie ein Musterbeispiel demokratischer Erfolgsgeschichte aussah.

Anders als alle anderen Ex-Ostblock-Staaten blieb dabei die alte Verfassung von 1949 formell bestehen – wenn auch völlig entkernt und von ihren stalinistischen Inhalten befreit. Nur zwei Vorschriften blieben übrig: die Bestimmung Budapests als Hauptstadt und die Regel, dass Verfassungsänderungen einer Zweidrittelmehrheit im Parlament bedürfen (dazu später mehr).

Die Verfassung mit ihrem neuen Inhalt fügte sich gut in die konsensdemokratische Verfassungslandschaft Kontinentaleuropas ein: Es gibt einen starken Minderheitenschutz durch Grundrechte, deren Einhaltung ein Verfassungsgericht mit weitreichenden Überprüfungskompetenzen garantiert. Die Zweidrittel-Hürde stellt im Normalfall sicher, dass die Mehrheit keine Systemveränderungen vornehmen kann, ohne die Minderheit einzubinden.

Mit anderen Worten: Um zu regieren, muss man miteinander reden.

Constitutional moment

In den letzten Jahren hatte dieses System aber immer schlechter funktioniert: Die Regierung war korrupt und blockiert, es ging nichts vor und nichts zurück.

Im April 2010 errang daraufhin die nationalkonservative Fidesz-Partei einen gewaltigen Wahlsieg: Mit 53 % der Stimmen erhielt sie 68 % der Parlamentssitze – also eine Zweidrittelmehrheit.

Die Folge: Da es im Ein-Kammer-System Ungarns keine Entsprechung zum deutschen Bundesrat gibt, kann die Fidesz-Partei ganz alleine die Verfassung ändern.

Für Fidesz-Anführer Viktor Orban, der 1989 als junger Oppositioneller den Kommunismus abzuschaffen geholfen hatte, war dies mehr als ein Wahlsieg: Es war ein Auftrag des ungarischen Volkes, den Job von 1989 zu Ende zu bringen. Mit den Halbheiten des friedlichen Übergangs aufzuräumen. Mit dem ewigen Kompromisseschließen. Mit der ewigen Rücksichtnahme auf überstimmte Minderheiten. Mit dem ewigen miteinander reden, anstatt zu regieren.

Für Orban war sein Wahlsieg ein Auftrag, die ungarische Nation neu zu gründen, und zwar nach dem Bilde seines Parteiprogramms: Schließlich hatte seine Partei die verfassungsändernde Mehrheit, und damit das Mandat zur Systemveränderung.

Holy crown!

Die neue Verfassung ist bereits in Arbeit. Im April 2011, zum Jahrestag des Fidesz-Wahlsiegs, soll sie fertig sein. Die Opposition, sofern von einer solchen überhaupt die Rede sein kann, hat nur pro forma Gelegenheit zur Mitarbeit daran erhalten. Es wird wohl eine lupenreine Fidesz-Verfassung werden.

Und die sieht dann [so](#) aus: Im Entwurf der Präambel beispielsweise ist von 1989 mit keinem Wort die Rede, wohl aber von der Wahl im April 2010 als eigentlichem revolutionärem Gründungsakt des neuen Ungarn. Nur christliche Werte sind als maßgeblich für die Verfassung anerkannt. Die neue Verfassung definiert die zu schützende Ehe als die von Mann und Frau und zu schützende Leben als beginnend mit der Empfängnis.

Außerdem soll es in der Präambel – schräge Sache für eine Republik – eine Bezugnahme auf die "Heilige Krone" geben. Zu deren Verständnis ist ein Maß an [Einfühlung](#) in den ungarischen Verfassungsexzeptionalismus nötig, das ich hier nicht aufbringe.

Fidesz will offenbar auch dafür sorgen, dass diese Verfassung über die Zeit ihrer Zweidrittelmehrheit hinaus Bestand hat. Abgeändert werden können soll sie nach dem Entwurf (das kam gestern nicht vor, habe ich [hier](#) gefunden) nämlich nur dann, wenn das Parlament in zwei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden das mit Zweidrittelmehrheit beschließt. Also nie, außer Fidesz bleibt am Ruder.

Kastration des Verfassungsgerichts

Aber auch von ihrer Befugnis, die bestehende Verfassung zu modifizieren, macht Fidesz nach dem Bericht der beiden ungarischen Wissenschaftler bereits munter Gebrauch.

So sei beispielsweise künftig der Generalstaatsanwalt des Landes vor jeder parlamentarischen Kontrolle gefeit. Seine Amtszeit beträgt 9 Jahre, also länger als zwei Legislaturperioden.

Noch krasser ist eine andere, im November beschlossene Verfassungsänderung: Sie [ermächtigt](#) den Staat dazu, auf Gelder, die von der öffentlichen Hand gezahlt wurden, rückwirkend eine konfiskatorische Steuer von 98% zu erheben.

Die Idee dahinter ist offenbar, dass man auf diese Weise korrupten früheren Officials ihre ergaunerten Reichtümer wieder wegnehmen will. Das ist vielleicht die Idee, aber de facto besagt die Verfassungsänderung, dass die Regierung auch Beamtengehälter, Subventionen und alle sonstigen vollkommen rechtmäßig erlangten Zahlungen aus staatlichen Mitteln fünf Jahre lang rückwirkend wieder wegbesteuern kann.

Und zwar ohne Kontrolle. Dem Verfassungsgericht wurde gegen den hilflosen [Protest](#) desselben kurzerhand das Recht, über Steuer- und Haushaltsgesetze zu urteilen, so gut wie vollständig entzogen.

Das heißt, dass ein erheblicher Teil der Gesetzgebung keinerlei verfassungsgerichtlichen Kontrolle mehr unterworfen ist. Die Regierung könnte beispielsweise eine diskriminierende Sondersteuer für Minderheiten erlassen und damit völlig ungeschoren davonkommen (vom EGMR jetzt mal abgesehen).

Das alles kommt zu der bekannten Abschaffung der Meinungsfreiheit – in einem Land ohne effektive parlamentarische Opposition wirklich eine Katastrophe – noch dazu.

Was tun?

Ich will hier gar keine Parallele zum Ermächtigungsgesetz 1933 ziehen; mit solchen Vergleichen liegt man immer falsch.

Aber so viel scheint klar: Hier entsteht ein Regime, das im Namen der nationalen Einheit Demokratie, Recht und Verfassung dazu einsetzt, ihre Macht zu zementieren.

Nun könnte man sagen: Die Ungarn haben diese Leute schließlich gewählt, und zwar mit großer Mehrheit. Das sei eine innere Angelegenheiten der Ungarn, die ihr Schicksal schließlich selbst auf sich herabgebracht haben. Wenn sie jetzt ein autoritäres Regime bekommen, dann ist das ihre eigene Schuld und ihr eigenes Problem.

Und außerdem: Orban und Fidesz sind nicht nur rechtlich, sondern auch demokratisch legitimiert, zu tun, was sie tun. Und wer das kritisiert, der kritisiert den freien Willen der Ungarn. Der kritisiert die Demokratie. Der zeigt sich als ihr eigentlicher Feind.

Zwei Dinge dazu.

Das Österreich-Dilemma

Zum einen ist ein autoritärer ungarischer Premierminister mitnichten eine rein innerungarische Angelegenheit. Der Mann regiert uns alle mit, nämlich über den Europäischen Rat – dem er gegenwärtig auch noch vorsitzt. Und wir haben den nicht gewählt.

Wie man in der EU mit übelriechenden nationalen Regierungen umgehen soll, ist seit dem Desaster um den Österreich-Boykott nach der Regierungsbeteiligung der FPÖ ein ungelöstes Problem. Niemand weiß, was da zu tun ist. Man tut einstweilen so, als gäbe es das Problem überhaupt nicht. Haider ist schließlich weg vom Fenster, und Berlusconi wird es, so Gott will, auch eines Tages sein, und ansonsten schau'n wir mal.

Kann sein, dass sich das Ungarn-Problem auch irgendwie durch Zeitablauf löst. Dass man den ungarischen Nationalautoritarismus in die Mühlen der Brüsseler Konsenspolitik einfach geduldig kleinmahlt, im Bunde mit der globalisierten

Wirtschaft, deren Misstrauen auch der stolzeste Magyarenführer als begrenzenden Faktor seiner Macht anerkennen muss.

Zu den Beispielen, dass auch aus autoritären Anfängen noch durchaus respektable demokratische Politik entstehen kann, zählt die New-Deal-Politik von US-Präsident Roosevelt in den 30er Jahren – eine Parallele, die Christoph Möllers gestern ins Gespräch brachte. Auch Roosevelt verfolgte eine antikapitalistische, anti-liberale Stoßrichtung mit durchaus autoritären Zügen. Und in der Wahl der Mittel gibt es ebenfalls Parallelen, etwas das berühmte "court packing", die Drohung, den widerspenstigen Supreme Court einfach mit Gefolgsleuten zu besetzen und so den justiziellen Widerstand zu brechen. Das hat er dann doch lieber gelassen, und auch sonst ist alles am Ende ja gut ausgegangen; der New Deal gilt als große Erfolgsstory der US-amerikanischen Zeitgeschichte.

Mag also sein, dass auch in Ungarn alles irgendwie gut ausgeht.

Aber wenn nicht?

Dass die EU-Kommission nicht schärfer auftritt, wundert mich nicht. Die kann nicht viel [machen](#).

Viel schlimmer ist, dass die Regierungschefs nichts tun. Für einen Politiker, dem an Europa gelegen ist, müsste es sich von selbst verstehen, dass Ungarn ein riesiges europapolitisches Thema ist (auch dies ein Punkt, den Christoph Möllers gestern machte). Dass es eine europäische Debatte darüber geben muss, was die nationale Restauration in einzelnen Staaten für Europa und damit uns alle bedeutet. Dass es an der Zeit ist, das Österreich-Trauma und die Praxis, angesichts autoritärer Tendenzen in den Mitgliedsstaaten einfach nur in ratloser Depression zu versumpfen, hinter sich zu lassen.

Dass das nicht geschieht, dass weder Merkel noch Cameron noch gar der selbst nicht gerade Rosenduft verströmende M. Sarkozy die Zähne auseinander kriegen, das deprimiert mich zutiefst.

Vertrauen in die Fiktion der Demokratie

Zum anderen gibt es ein demokratiethoretisches Problem, das mich ebenfalls umtreibt.

Fidesz wurde von etwas mehr als der Hälfte der Ungarn gewählt. Daraus wurde im Parlament eine Zweidrittelmehrheit. Und daraus wurde ein Mandat, sich als verfassungsgebende Gewalt in Ungarn zu begreifen, sich also an die Stelle des ungarischen Volkes zu setzen.

Was eben noch eine Partei war, wird durch die Zweidrittelmehrheits-Wahl zum Organ des ganzen Volkes, der ganzen Nation. Was erklärt, warum Viktor Orban die Kritik im EU-Parlament an seiner Politik als Beleidigung aller Ungarn empfindet.

Der Fall deckt die dunkle Seite der Demokratie auf und taucht sie in grelles Licht: Er zeigt, dass die Prämisse, dass in Wahlen der Wille des Volkes ermittelt wird, nur

eine Fiktion ist. Dass Demokratie ohne Vertrauen auf den Wahrheitsgehalt dieser Fiktion nicht existieren kann, zeigt die historische Erfahrung überreichlich.

Hier liegt der eigentliche Schaden für die Demokratie.

Foto: Ben Hurwitz (qyphon), Flickr [Creative Commons](#)

